



**Delavnica OD NAČRTOVANJA DO OBRATOVANJA, pravna sredstva in sodelovanje javnosti  
Ljubljana, 5.10.2011, Etnografski muzej, Metelkova 2, Ljubljana**

**POVZETEK POSTOPKOV  
umeščanja, izgradnje in zagona vzorčne sežigalnice komunalnih odpadkov**

**NAČRTOVANJE**

**Proces:**

- najprej je potrebno ugotoviti, ali gre za načrtovanje objekta državnega pomena ali ne (podzakonski predpisi); objekte državnega pomena načrtuje država (Ministrstvo za okolje in prostor - MOP), ostale pa občine;
- sežigalnica komunalnih odpadkov lahko sodi v oba nivoja načrtovanja glede na lastnosti predvidene sežigalnice;
- če gre za načrtovanje na občinskem nivoju (občinski prostorski načrt – OPN ali občinski podroben prostorski načrt - OPPN) – se upošteva Zakon o prostorskem načrtovanju:
  - o postopek se začne s sklepom o začetku načrtovanja (pojasnijo se razlogi in načrt priprave), kar se objavi na spletu;
  - o sledi strokovno delo – priprava strokovnih podlag, kar opravijo strokovnjaki (gospodarski subjekti), ki jih naročnik izbere na podlagi javnega naročanja;
  - o sledi priprava osnutka načrta na podlagi katerega pripravljalec išče smernice pri pristojnih organih (nosilcih urejanja prostora);
  - o nastane dopolnjen osnutek načrta (za posamezne prostorske ureditve se naredijo variantne rešitve);
  - o sledi javna razgrnitev (30 dni), v okviru katere se opravi obvezna javna obravnava – javnost podaja pripombe (javnost mora biti obveščena najmanj 7 dni pred začetkom javne razgrnitve);
  - o do podanih pripomb zavzame pripravljalec stališča in jih objavi; oblikuje se predlog OPN;
  - o sledi druga faza smernic in mnenj pristojnih organov, v kateri nosilci urejanja prostora preverijo pravilnost upoštevanja podanih smernic;
  - o končni predlog se obravnava na občinskem svetu in sprejme v obliki odloka;
  - o ko se (v primeru OPN) spreminja namenska raba zemljišč, mora to potrditi MOP (za OPPN to ni predvideno);
  - o občinski svet sprejme načrt (OPN ali OPPN) in ga objavi (objavljen mora biti v celoti, če je objavljen le del, je to izpodbojno), vendar kartografski del ni objavljen;

Opomba: postopek priprave občinskega prostorskega načrta je pregledno objavljen tudi na spletni strani MOP – [postopek priprave in sprejema občinskega prostorskega načrta](#);
- če gre za načrtovanje na državnem nivoju se upošteva Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor:
  - o začne se s pobudo za začetek načrtovanja, ki je zelo podrobna – koordinator načrtovanja je MOP;
  - o pobuda se objavi – samo na spletu!! – javnost ima na razpolago 30 dni, da poda pripombe in predloge;
  - o pripravijo se variante načrta, ki se objavijo in javnost ima spet 30 dni za podajanje pripomb in predlogov;
  - o variante se vrednotijo, vlada pa potrdi predlagano varianto;
  - o na podlagi izbrane variante se pripravi končni osnutek načrta, ki se ponovno objavi – 30 dni za pripombe in predloge javnosti;
  - o na predloge in pripombe dajo pripravljalci v vsaki fazi komentar, ki se objavi;
  - o vlada sprejme načrt z uredbo;



- pri načrtovanju je potrebno upoštevati tudi okoljevarstveni vidik po Zakonu o varstvu okolja – okoljsko poročilo, ki je podlaga celovite presoje vplivov na okolje (CPVO) in se javno razgrne skupaj z načrtom (glej naslednjo fazo – okoljevarstveni postopki);

#### **Akterji in sodelovanje javnosti:**

- pri pripravi občinskih načrtov sodeluje javnost z dajanjem pripomb in predlogov na dopolnjen osnutek prostorskega načrta;
- pri državnem načrtovanju so bistveno boljše možnosti sodelovanja javnosti (zgodnja faza vključitve in spremljanje celotnega postopka), saj je sodelovanje javnosti predvideno v treh fazah (začetek, variante, končni osnutek);

#### **Pravno varstvo:**

- zavedati se je potrebno, da je prostorski akt predpis, za izdajo katerega je izredno natančno predpisan postopek priprave in ga zato označuje velika kompleksnost;
- če se akt po javni razgrnitvi še (bistveno) spremeni – na primer na podlagi amandmajev svetnikov, je to razlog za izpodbojnost;
- razlog za izpodbojnost je tudi, če vsebina akta po sprejetju ni objavljena v celoti ali če so bila kršena zakonska pravila o sodelovanju javnosti v postopku načrtovanja;
- glede na to, da je načrt predpis oziroma splošni akt, ga je možno »izpodbijati« le pred Ustavnim sodiščem; za vložitev pobude pa morajo (razen nekaterih subjektov, ki imajo možnost zahteve kot so državni zbor, vlada, državni svet, najmanj tretjina poslancev DZ ter sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo, predstavniški organ lokalne skupnosti, če so ogrožene pravice lokalne skupnosti in reprezentativni sindikat, če so ogrožene pravice delavcev) posamezniki ali organizacije izkazati pravni interes. Praksa Ustavnega sodišča v zadnjih letih je šla v smer, da mora biti ta podprt tudi z izkoriščenostjo vseh pravnih sredstev. To v primeru prostorskega načrtovanja pomeni, da se lahko zainteresirani (na podlagi utemeljenega pravnega interesa) prijavi kot stranski udeleženec v postopku izdaje gradbenega dovoljenja, ki se izdaja na podlagi (izpodbojnega) načrta in nato skozi ta postopek izpodbija tudi načrt ter izkoristi vsa pravna sredstva (pravno varstvo ni učinkovito);
- trenutno pa je na Upravnem sodišču tudi nekaj primerov, kjer gre za izpodbijanje prostorskega akta na podlagi trditve, da ne gre za splošen akt, temveč akt, ki konkretno posega v pravice in dolžnosti konkretnih lastnikov zemljišč. Pred leti je bil že izdan judikat, ki je tako stališče zavračal, kljub temu se morda lahko pričakuje sprememba stališča;

#### **Težave:**

- zaradi številnih predpisov, ki urejajo načrtovanje in starih predpisov, ki še deloma veljajo ter zaradi zamujanja pri načrtovanju na podlagi veljavnega Zakona o prostorskem načrtovanju obstaja v državi okoli 25 oblik trenutno še veljavnih prostorskih aktov, kar je težko obvladljivo;
- pri prostorskem načrtovanju v preteklosti je bil za občine problem identificiranja pravih nosilcev urejanja prostora za podajanje smernic – MOP je pripravil pripomoček – [seznam državnih nosilcev urejanja prostora](#), ki imajo na podlagi zakona določene pristojnosti pri prostorskem načrtovanju;
- kartografski del načrta praviloma ni objavljen, če pa je, je praktično neprepoznaven – problem je, ker spletni viri še niso priznani kot uradni pravni viri (kot objava v Uradnem listu), vendar MOP teži k temu, da bi objavljen predpis odredil na tehnično kartografsko objavo na spletni strani; žal tudi prostorski informacijski sistem še ne deluje v celoti;
- primerjalno pravna praksa kaže, da imajo ponekod prostorsko načrtovanje urejeno celovito, tako da se v enem postopku združi načrtovanje, okoljevarstveni vidiki in dovoljenja, vsa potrebna druga soglasja ter sodelovanje javnosti – na koncu postopka se izda odločba, zoper katero je možno uporabiti redna pravna sredstva (pritožbo);

#### **Ocena stanja in predlogi za izboljšanje:**

- sodelovanje javnosti v okviru prostorskega načrtovanja v občini je prepozno, saj je priprava načrta že šla skozi bistvene faze – vračanje nazaj na podlagi prejetih pripomb je za pripravljalca drago in zamudno in zato ni zaželeno; ponovna uvedba prostorskih konferenc iz Zakona o urejanju prostora (2003) bi bila dobrodošla ali vsaj enaka ureditev kot pri načrtovanju objektov državnega pomena;



- v praksi se občine žal praviloma poslužujejo minimalno predpisanih zakonskih rokov, kar ne daje zadosti časa za strokovno in argumentirano sodelovanje javnosti v postopku;
- vsak resor v varovanje svojega področja teži k samostojnemu zakonu, kar pomeni preroguliranost načrtovanja in težavno doseganje kompromisov;
- prostorsko načrtovanje bi moralo biti podrejeno enotnemu postopku (državni in občinski nivo);
- smiselno bi bilo, da je postopek načrtovanja pregleden, jasen glede na okoljevarstvene vidike, smiselna bi bila tudi ureditev s posnemanjem tuje dobre ureditve glede enovitosti postopka in rednih pravnih sredstev;

## OKOLJEVARSTVENI POSTOPKI

### Proces:

- najpomembnejši okoljski vidiki se presojuje v skladu z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1); presoje vplivov na posamezne dele okolja; voda, narava itd. urejajo področni zakoni (ZON, ZV-1 itd.);
- deloma ti vidiki s svojimi postopki segajo v načrtovanje (CPVO), deloma pa so neposredni pogoj za kasnejšo gradnjo (OVD, OVS- pogoji iz OVS/OVD se štejejo za projektne pogoje po Zakonu o graditvi objektov - ZGO-1);
- gre za:
  1. celovito presojo vplivov na okolje (CPVO) – temelji na Direktivi 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (SEA direktiva – Statagic Environmental Assessment) – gre za strateško presojo; CPVO se izdeluje za prostorske akte, s katerimi se načrtujejo posegi, ki lahko pomembno vplivajo na okolje - uredba oziroma presoja MOP; temelj CPVO je okoljsko poročilo, s katerim se oceni prostorski akt in je objavljen skupaj s predlogom načrta (možnost dajanja pripomb); na podlagi tega izda MOP odločbo o sprejemljivosti načrta v upravnem postopku;
  2. presojo vplivov na okolje (PVO) - temelji na direktivi 85/337/EEC Sveta o oceni vplivov določenih zasebnih in javnih projektov na okolje (EIA direktiva – Environmental Impact Assessment). V primeru OPN gre za presojo na projektni ravni. PVO je podlaga za izdajo okoljevarstvenega soglasja (OVS) - MOP; kdaj je potrebno pridobiti okoljevarstveno soglasje določa ZVO-1 oz. posebna uredba (Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje) za kateri načrt (DPN) pa je to potrebno pa določi MOP okviru podajanja smernic pri načrtovanju; CPVO ne izključuje izdelave PVO, če pa gre za objekte državnega pomena, pa se oba postopka združita in izvedeta ob načrtovanju; okoljevarstveno soglasje izda Agencija RS za okolje (ARSO);
  3. okoljevarstveno dovoljenje (OVD): imamo tri vrste okoljevarstvenih dovoljenj (IPPC dovoljenja – kjer gre za večji vpliv na okolje; določa jih Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja večjega obsega), SEVESO dovoljenje (kjer je večja možnost nesreč z vplivom; določa jih Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic) in druga okoljevarstvena dovoljenja (OVD urejajo emisije v vode, zrak itd); okoljevarstveno dovoljenje izda ARSO;

Opomba: vprašanje, ali se bo v konkretnem primeru izvedla CPVO in, ali je potrebno OVS IN OVD za IPPC naprave, je načeloma odvisno od lastnosti (značilnosti) načrtovanega posega, vendar pa zaradi ekonomskih razlogov (ekonomske opravičljivosti zgolj tovrstnih obratov z večjo kapaciteto) zmogljivost sežigalnice običajno terja vse omenjene postopke oziroma upravne akte.

### Akterji in sodelovanje javnosti:

ZVO-1 določa sodelovanje javnosti kot možnost:

- dajanja pripomb in predlogov na okoljsko poročilo (podlaga za CPVO), ki mora biti javno dostopno v času javne razgrnitve;
- v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja: javnosti mora biti zagotovljen vpogled v vlogo za pridobitev soglasja, v poročilo o vplivih na okolje (ki je podlaga za soglasje) in v osnutek odločitve o okoljevarstvenem soglasju – dajanje mnenj in pripomb navedenih dokumentov; obvestilo o možnosti vpogleda, objavljeno v svetovnem spletu in na krajevno običajen način;



- v postopku izdaje okoljevarstvenega dovoljenja: javnosti mora biti zagotovljen vpogled v vlogo za pridobitev dovoljenja in osnutek odločitve o okoljevarstvenem dovoljenju – dajanje mnenj in pripomb na podlagi navedenih dokumentov; obvestilo o možnosti vpogleda, objavljeno na podlagi v svetovnem spletu in na krajevno običajen način; vendar le v postopku izdaje IPPC in SEVESO dovoljenja, **ne pa tudi pri drugih okoljevarstvenih dovoljenjih**; uporabno [IPP portal](#) in [SEVESO register](#);

**Pravno varstvo:**

- glede CPVO – katerega temelj je okoljsko poročilo – teoretično možnost stranske udeležbe po ZUP v upravnem postopku izdaje odločbe o sprejemljivosti načrta ter sprožitev upravnega spora zoper izdano odločbo (vprašanje priznanja pravnega interesa - ni prakse, ker gre za poseben postopek, v katerem o pritožbi zoper odločbo MOP o sprejemljivosti plana predlagatelja – državnega organa odloča Vlada, če pa je predlagatelj plana občina, pa je zoper odločbo dopusten upravni spor);
- glede okoljevarstvenega soglasja je na podlagi ZVO-1 priznan status stranskega udeleženca določenim osebam (oseba, ki na določenem vplivnem območju stalno prebiva ali je lastnik ali drug posestnik nepremičnine in nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja), če v času trajanja javne objave ustrezno priglasijo stransko udeležbo v postopku; vplivno območje je določeno v poročilu o vplivih na okolje;
- glede okoljevarstvenega dovoljenja (**samo za IPPC**) je na podlagi ZVO-1 priznan status stranskega udeleženca določenim osebam (oseba, ki na določenem vplivnem območju stalno prebiva ali je lastnik ali drug posestnik nepremičnine in nevladne organizacije s statusom delovanja v javnem interesu na področju varstva okolja), če v času javne objave ustrezno priglasijo stransko udeležbo v samem postopku; vplivno območje je določeno v elaboratu o vplivnem območju, ki je del vloge za pridobitev OVD;

**Težave:**

- razumevanje in postopkovno umeščanje okoljevarstvenih vidikov (presoja, soglasij, dovoljenj) je problematično in težavno, še posebej, ker je to deloma prepleteno z načrtovanjem, deloma pa kot pogoj za gradnjo;
- glede na različno obdobje in namen EIA in SEA direktive je pri implementaciji obeh v slovenski pravni red prišlo do delnega podvajanja in se ne sledi povsem osnovni usmeritvi, da je CPVO presoja na strateškem nivoju, PVO pa konkretno projektna, temveč se včasih prekrivata in podvajata;
- oseba težko izkaze, da vplivno območje ni pravilno določeno (uspešna praksa ni znana); poročilo o vplivih na okolje oziroma elaborat plača investitor - dvom v objektivnost;

**Ocena stanja in predlogi za izboljšanje:**

- o preglednost ureditve, še posebej za javnost (in tudi kvalificirano javnost – NVO s statusom) s pravicami je težko obvladljiva, zato sodelovanje javnosti ni tako kvalitetno in učinkovito, kot bi lahko bilo;
- o rešitev bi bil popoln informacijski sistem, ki bi na podlagi karte nepremičnin vsako nepremičnino povezal z ustreznimi pogoji iz veljavne zakonodaje za razpolaganje in morebitno umeščanje objektov – to zaradi spreminjajoče zakonodaje ni realno; (ta del se nanaša tudi na gradnjo);
- o smiselno bi bilo razmišljati v smeri združitve postopkov načrtovanja in vseh postopkov izdaje dovoljenj v enoten postopek, ki se konča z izdajo ene odločbe - dovoljenja za poseg v prostor;

**GRADNJA IN ZAGON****Proces:**

- postopek določa Zakon o graditvi objektov (ZGO-1);
- osnova za izdajo gradbenega dovoljenja je prostorski načrt in skladnost predvidene gradnje z njim;
- za objekte državnega pomena izdaja gradbeno dovoljenje MOP, za druge objekte pa upravne enote;



- sežigalnica komunalnih odpadkov se lahko uvršča na oba nivoja odločanja glede na konkretne lastnosti predvidene sežigalnice;
- vlogi za izdajo gradbenega dovoljenja je poleg projekta potrebno priložiti že tudi vsa potrebna soglasja – to so posamični upravni akti ([seznam soglasodajalcev](#) objavljen na spletni strani MOP) - ta morajo biti praviloma dokončna, OVS in OVD (kadar sta potrebna) pa morata biti pravnomočna;
- v primeru sežigalnice je obvezna revizija projekta – s strani posebej licenciranih oseb;
- po izdaji gradbenega dovoljenja se objekt izgradi;
- sledi izdaja uporabnega dovoljenja, ki se začne na podlagi vloge, ki mu sledi tehnični pregled (ali je objekt zgrajen skladno s pogoji gradbenega dovoljenja); če se ugotovi, da ni napak, se izda odločba o poskusnem obratovanju, na podlagi katerega se pripravi poročilo o monitoringu poskusnega obratovanja; če je vse v redu, se izda uporabno dovoljenje, sicer pa se odredijo odprave pomanjkljivosti, da se morebitni presežni vplivi zmanjšajo;

**Akterji in sodelovanje javnosti:**

- javnost v postopkih v zvezi z gradnjo ne sodeluje;
- stranka v postopku izdaje gradbenega dovoljenja je investitor; vključi se lahko tudi stranski udeleženec v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku (izkazati mora pravni interes);
- v postopku izdaje uporabnega dovoljenja v praksi ni možna stranska udeležba (v praksi ni mogoče izkazati pravnega interesa po ZUP);

**Pravno varstvo:**

- v kolikor se pridobi položaj stranskega udeleženca, ima ta na razpolago enaka pravna sredstva kot stranka;

**Težave:**

- problem v praksi obstaja, ker Zakon o graditvi objektov določa, da se uporabno dovoljenje za objekte državnega pomena izda lahko zgolj na podlagi dokončnosti gradbenega dovoljenja, za ostale objekte pa velja, da se uporabno dovoljenje izda na podlagi pravnomočnega gradbenega dovoljenja (dokončnost pomeni izčrpanost pravnih sredstev v okviru upravnega postopka, pravnomočnost pa izčrpanost pravnih sredstev v sodnem postopku). Za objekte državnega pomena navedeno pomeni, da ni nobene pritožbene presoje izdanega gradbenega dovoljenja, saj o izdaji tega odloča MOP kot prvostopni organ. Tudi če morebitni stranski udeleženec izpodbija izdano gradbeno dovoljenje v rednem sodnem postopku (upravni spor pred Upravnim sodiščem), lahko MOP izda na podlagi izgrajenega objekta že uporabno dovoljenje - ni učinkovitega pravnega sredstva (glej tudi naslednjo alinejo);
- kljub razveljavitvi pravnomočnega gradbenega dovoljenja v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi, ima objekt še vedno uporabno dovoljenje: vsaj dva znana primera, inšpekcija zoper objekt, ki ima UD, nima, pa noče ukrepati, čeprav gre za nelegalen objekt in ima v ZGO-1 za to podlago; razmisliti o izredni odpravi uporabnega dovoljenja - v primeru odprave GD;
- za manj strokovno javnost je problematična identifikacija potrebnih soglasodajalcev za posamezne gradnje, saj so pristojnosti soglasij v zvezi z gradnjo podane v številnih zakonih (pripomoček je seznam soglasodajalcev na spletni strani MOP);

**Ocena stanja in predlogi za izboljšanje:**

- za rešitev problema izdajanja uporabnih dovoljenj za objekte državnega pomena zgolj na podlagi dokončnosti gradbenega dovoljenja bi bilo potrebno Zakon o graditvi objektov spremeniti tako, da bi tudi za te objekte veljal pogoj pravnomočnosti gradbenega dovoljenja;
- zagotoviti inšpekcijsko ukrepanje v primeru kasnejše odprave (pravnomočnega) gradbenega dovoljenja kljub temu, da ima objekt uporabno dovoljenje (alternativno: uzakoniti izredno odpravo tega).